Die Stellung der Reichsregierung in der alten und in der neuen Verfassung.

Auszug aus der Inaugural-Dissertation
zur Erlangung der Doktorwürde der Hohen Juristischen Fakultät
der Universität Marburg
vorgelegt von

Heinz Lautenschlager
Referendar im Bezirke des Kammergerichts.

Berichterstatter: ord. Prof. Dr. jur. Dr. phil. J. V. Bredt.

Zunächst ist der Begriff der „Regierung des Reiches" festzulegen. Es ist bis zur Revolution in Wissenschaft und Praxis darüber gestritten worden, ob eine Reichsregierung bestände und wenn ja, ob diese der Kaiser sei, oder der Bundesrat oder beide zusammen. Nachdem die amtlichen Stellen bis in die Kriegsjahre hinein den Standpunkt vertreten haben, daß es eine eigentliche Reichsregierung nicht gäbe, und schließlich den Ausdruck „Reichsleitung" prägten, wird in den Friedensverträgen 1917/18 von einer kaiserlichen Regierung gesprochen, ohne daß in der Praxis die Frage geklärt worden wäre, ob zwei Reichsregierungen nebeneinander beständen, oder ob der Bundesrat seine Stellung als Regierungsorgan eingebüßt habe. Der wissenschaftliche Streit über die Frage geht darauf zurück, daß von den einzelnen Schriftstellern die Begriffe „Regierungsgewalt", „Träger der Staatsgewalt" und „Einheit der Staatsgewalt" verschieden gefaßt und bewertet wurden, woraus in der Theorie die mannigfachen Ansichten über das Bestehen oder Nichtbestehen einer Reichsregierung hervorgingen. Ganz besonders ist Haenel diesen Grundfragen nachgegangen. Im Anschluß an ihn darf gesagt werden, daß in dem Augenblick eine „Regierung" vorhanden ist, wo das Präsidium und der

Kaiser im monarchischen und das Ministerium im republikanischen Bundesstaat als Organ von der Verfassung eingesetzt und mit einer Summe von selbständigen Rechten ausgestattet ist.

Es ist daher festzustellen, daß durch das Amendement Bennigsen bereits in der norddeutschen Bundesverfassung eine Regierungsgewalt geschaffen ist, die dem Präsidium als solchem zustand. Zwar ruhte sie zunächst nur auf schmaler Basis. Der Bundesrat als der große Filter — wie ihn Erich Kaufmann genannt hat — stand im Mittelpunkt, und seine Ausschüsse sollten die Funktionen von Reichsministerien haben. Das Präsidium besaß weder Initiativ- noch Vetorecht, und der einzige Reichsminister, der Kanzler, wurde nur dadurch zu einer leitenden politischen Persönlichkeit, daß er im Bundesrat über die preußischen Stimmen verfügte und überdies den Vorsitz führte. Der Volksvertretung trat die seit 1871 kaiserliche Regierung nach den Grundsätzen des konstitutionellen Staatsrechtes gegenüber, wobei die Inkompatibilitätsnorm eine besonders feste Schranke gegen die Einführung des parlamentarischen Systems bildete.

Kurz nach 1871 setzte nun eine Entwicklung ein, die sich auf dem Wege des ungeschriebenen Verfassungsrechts vollzog und im wesentlichen auf der Ausfüllung der Artikel 4 und 17 des alten R. V. beruhte, d. h. auf der sich ausdehnenden Reichsgesetzgebung mit ihren materiell kaiserlichen Präsidialvorlagen und dem daraus folgenden immer wichtiger werdenden Reichsaufsichtsrecht. Sie führte dahin, den Bundesrat auf allen Gebieten durch einen sich ständig erweiternden Kreis von obersten Reichsbehörden zurückzudrängen. Schon nach einigen Jahren war der Stand der Dinge derart, daß der Kanzler eine — nach Lage der Dinge unmögliche — Verantwortung für ein ausgebildetes Reichsministerium zu tragen hatte und einer Entlastung bedurfte, die durch das Stellvertretungsgesetz von 1878 gegeben wurde.

In diesem Gesetz wurde praktisch die Verfassungsänderung, die in der Entstehung eines Reichsministeriums lag, aber den letzten Grundgedanken der alten Verfassung, das konstitutionelle System, unberührt gelassen hatte, anerkannt. Die mit der Vertretung beauftragten Staatssekretäre waren echte Reichsminister,

denn sie waren Leiter eines selbständigen Organisationszweiges der Verwaltung und standen zum Staatsoberhaupt sowie zur Volksvertretung in einer Beziehung. In einer Tatsache jedoch kam wieder die Bedeutung des Bundesrates auch für die kaiserlichen Staatssekretäre zum Ausdruck: sie mußten, um im Reichstag auftreten zu können, sich auf ihre Stellung als Bundesratsbevollmächtigte stützen, da im Lauf der Jahre lediglich der Kanzler die Möglichkeit erlangt hatte, als kaiserlicher Beamter vor dem Reichstag zu sprechen.

In den folgenden Jahrzehnten ist ein ruhiger Fluß der Dinge vorherrschend, bis in den letzten Jahren vor dem Kriege ein neues Element in der Entwicklung auftauchte. Es war das Streben des Reichstages auf Einführung des parlamentarischen Systems, das jedoch — von Regierungsseite schroff zurückgewiesen — zunächst über bescheidene Ansätze, wie die Einfügung des Paragraphen 33a in die Geschäftsordnung des Reichstages und die Einführung von „Kleinen Anfragen" nicht hinauskam. Es war zu erwarten, daß derartige Forderungen während des Krieges vom Parlament als dem Vertreter des Volkes, das die Lasten des Krieges trug, erneut aufgenommen werden würden. In der Tat sind zwei Reformperioden zu unterscheiden. In der ersten, die in den Sommer 1917 fiel, gewann die Volksvertretung Teilnahme an der Regierung; man schuf parlamentarische Ersatzformen, indem man eine Art von Verwaltungsausschüssen des Reichstags — beim Gesetz über den vaterländischen Hilfsdienst, beim Kriegsamt, ferner den „Siebener Ausschuß" — einsetzte. Ferner wurden parlamentarische Staatssekretäre mit dem Rechte ernannt, im Reichstag außerhalb der Tagesordnung das Wort zu verlangen, eine Bestimmung, nach der einerseits die kaiserlichen Staatssekretäre nun nicht mehr die Zugehörigkeit zum Bundesrat brauchten, um im Reichstag aufzutreten, und andererseits die Aufhebung der von der Regierung zäh festgehaltenen Inkompatibilitätsnorm vermieden wurde.

Diese Reform versuchte zwei unvereinbare Grundgedanken, den konstitutionellen und den parlamentarischen, miteinander zu versöhnen, wodurch die Lage als ein Uebergangsstadium zu kennzeichnen ist, das eine weitere Entwicklung notwendig nach

sich ziehen mußte. Die zweite Periode unter der Kanzlerschaft des Prinzen Max führte das parlamentarische System durch und machte den Reichstag zum Herrscher über die Regierung. Seitdem bedurfte der Kanzler zu seiner Amtsführung des Vertrauens des Reichstages und trug die Verantwortlichkeit für alle Handlungen des Kaisers von politischer Bedeutung; auch die stellvertretenden Staatssekretäre und die Kriegsminister wurden dem Reichstage verantwortlich. Kriegserklärung und Friedensschluß bedurften der Zustimmung durch Reichstag und Bundesrat. Diese Reform bedeutete einen Bruch mit dem Grundgedanken der alten Reichsverfassung.

Demgegenüber hat die Weimarer Verfassung Neues nur in zwei Punkten gebracht: Einmal wurde die Reichsregierung vom Reichsrat und von Preußen gelöst und zweitens die Filterfunktion des Reichsrats sowie die Inkompatibilitätsnorm beseitigt; der Reichsrat ist kein gesetzgebender Faktor mehr, sondern kann lediglich die Regierung auf dem Gebiete der Gesetzgebung, Verwaltung und Beaufsichtigung hemmen. Im übrigen werden Ansätze der alten Verfassung weiter entwickelt, wie z. B. die Einführung eines kollegialen Gesamtministeriums, die Errichtung eines Reichswehrministeriums und die Bestimmung, daß Kriegserklärung und Friedensschluß durch Reichsgesetz erfolgen müssen, zeigen.

Demnach darf als Ergebnis unserer Betrachtungen festgestellt werden, daß von den drei Elementen Unitarismus, Föderalismus und preußische Hegemonie, der Unitarismus im Laufe der Jahre den Sieg errungen hat, und daß ferner der Bruch unserer Verfassungsentwicklung durch die Reform des Prinzen Max von Baden und nicht durch die Revolution herbeigeführt worden ist.